

関与 (engagement) からみる李明博政権の対北朝鮮政策

——包容政策と相生共栄政策の比較検討——

中 戸 祐 夫

はじめに

金大中政権が一九九八年に発足して以来、韓国の対北朝鮮政策はそれまでの対北朝鮮政策を大きく変化させた。すなわち、強固な米韓同盟や自主防衛を基軸として戦争を抑止するとともに、南北の和解と協力を通して北朝鮮の変化を導くいわゆる太陽政策を推進してきたのである。太陽政策は盧武鉉政権下でも平和繁栄政策として発展継承された結果、韓国政府は過去一〇年にわたって対北朝鮮包容政策を実施してきたことになる。この包容政策はこれまでの南北関係に大きな変化をもたらせたといえよう。この間、離散家族の面会や社会文化交流の活性化など南北間の交流は飛躍的に増大した。そして、なによりも六・一五共同宣言と一〇・四合意という南北首脳間の二つの合意が公表され

るなど歴史的な展開を遂げたのである。

しかしながら、このような対北朝鮮包容政策は次の二点から多くの批判を受けてきたことも事実である。まず、二〇〇六年一〇月に北朝鮮が核実験を行ったことで、対北朝鮮包容政策の効果に対して疑問が提起されるようになったという点である。とくに、対北朝鮮支援が核開発に転用されているのではないかという疑念を生むことになった。次に、過去一〇年にわたって韓国は対北朝鮮支援を継続してきたが、こうした政策は北朝鮮の改革・開放といった変化を生み出すことに十分な成果を得ることができなかったという点である。こうした問題意識のもとに、過去一〇年にわたる包容政策の批判的な検討をもとにして李明博政権の対北朝鮮政策は「相生共栄の対北朝鮮政策」として概念化されたのである。

本稿の目的は関与 (engagement) という観点から過去

の太陽政策および平和繁栄政策と李明博政権の対北朝鮮政策とを比較・検討することである。むろん、任期半ばの李明博政権について最終的評価を行うには時期尚早であるが過去二年半の李明博政権の対北朝鮮政策について、関与という一定の枠組みから次の二点を明らかにする。第一に、李明博政権の対北朝鮮政策を関与の観点からはどのように位置づけられるのかという点である。第二に、関与を実施する際の運用原則に着目して、李明博政権の相生共栄の対北朝鮮政策と既存の包容政策との相違は何かという点である。こうした比較を通して、李明博政権が自ら言う対北朝鮮政策の「パラダイムシフト」は理念や方向性よりもむしろ、運用原則に顕著な相違があることが明らかになる。

以下、本稿の構成は次のようになる。まず、1では本稿で議論する関与 (engagement) を定義し、他の政策との相違を明らかにしよう。そして、関与政策を実施する際の運用原則について類型化する。2においては、李明博政権の対北朝鮮政策の核心である「相生共栄の対北朝鮮政策」について概観しよう。ここでは相生共栄の対北朝鮮政策で提示された政策目標や接近方法を整理するとともに、「非核・開放・三〇〇〇構想」の論理について明らかにする。3では、相生共生政策に続いて提示された「グランド・バールゲン」戦略や「三段階共同体統一構想」などの新たな政策構想を概観するとともに、李明博政権の対北朝鮮政策を1で類型化された運用原則の点から包容政策と比較・検討

する。そして、最後に、本章の議論を要約しよう。

1 対北朝鮮政策：関与 (engagement) の観点から

(1) 関与とは

本章においては、まず、関与 (engagement) を以下のように定義する。^①

多様な問題領域に渡る対象国との継続的対話と交流・協力の拡大を通じた相互依存の強化と戦略的な誘因 (incentives) を活用して、平和的に対象国の政治的行動のパターンに影響を及ぼそうとする試みである。

こうした定義を用いることで、まず、関与とは何かについて明確な概念として把握することができる。また、関与を手段として捉えることによって、他の政策との相違が明らかになるばかりでなく、それらの政策との比較を可能にしよう。そして、関与という共通の枠組みで李明博政権の「相生共栄の対北朝鮮政策」とこれまでの政権の対北朝鮮政策の特徴を比較・検討することが可能になる。

では、関与を以上のように定義し、手段として捉える場合には、他の選択しうる政策との相違を明確にする必要があるが、ここではとくに、宥和 (appeasement) ^②、封じ込め (containment) ^③、孤立 (isolation) との関係について明確にしておこう。

まず、関与と宥和政策は概念的混乱が見られるために、これらの概念の明確な区別は重要であろう。宥和政策は対象国に対して領土や地政学的影響圏を譲渡すること^③で、対象国の行動のパターンの変化を誘導する政策である。したがって、第一に、宥和政策は関与とは異なって長期的視点に基づいた継続的な対話や交流・協力および相互依存関係の設立は必ずしも必要ではなく、ポジティブインセンティブに重点を置いた短期的な戦略になり得る。また、関与は相手国との多様な問題領域における対話や交流を促進し、相互依存関係を構築するために、その性質は包括的(comprehensive)かつ浸透的(penetrative)であるが、宥和は領土の譲渡など分野は限定的であり、地政学的影響圏の譲渡は相手国内部への浸透を必ずしも必要とはしないであろう。

第二に、宥和政策は領土や地政学的影響圏の譲渡することによって、その結果、主体国と対象国との間の軍事的、政治的、外交的、経済的な勢力均衡の変化をもたらし、宥和政策を実施する国はこれを想定しながら政策を使用することになる^④。一方、関与は少なくとも短期的には、領土の譲渡や地政学的な影響圏の変化をもたらすことなしに、遂行することが可能である。ただし、重要な点は、関与に基づく様々なインセンティブの提供が自国と相手国との相対的なパワー配分の変化をもたらしたり、相手国の地政学的影響圏の拡大を形成したりする場合に、結果として、宥和

的になりうるという点である。このような場合、関与と宥和は異なる概念であるが、関与がいつ宥和に転化し得るのかといった基準が政策内容それ自体から起因するものでなくとも、政策の結果もたらされた状態によって規定されることになるのである。韓国の対北朝鮮支援が北朝鮮の核実験に活用されて、南北間の勢力バランスに変化がもたらされる場合には、宥和として批判されうるであろう。実際に、こうした要素が関与と宥和の境界を不明確にしている点是否定できない。したがって、こうした状況を形成しないために、関与する側は抑止や懲罰的措置(punitive measures)を含めて、地政学的な影響圏の変化をもたらさないような政策をとることになる。

次に、封じ込め政策についてみてみよう。封じ込め政策は対象国の領土的拡大や地政学的影響力の拡大を防ぐ政策である。封じ込めには抑止や懲罰的脅威(ネガティブサンクション)が政策として含まれる。封じ込め政策は関与政策の反対語として使用され、対中国政策や対北朝鮮政策をめぐっても、関与か封じ込めかといった二項対立式に議論される場合が多い。しかしながら、これら是对立した概念ではなくて、理論的には封じ込め政策を行いつつ、関与することが可能である。むしろ、関与政策を実行する場合に、抑止が十分に機能していない状況においては、関与を行うことが単純に宥和政策となってしまう可能性が存在するために、関与を継続させるためにも抑止は必要である。した

がって、太陽政策が宥和ではないとするのは、強固な安保体制に依拠した強者の論理であるという点からである。一方、封じ込めと宥和を同時に推進することはできない。なぜなら、領土や地政学的影響圏の譲渡とそれらの拡大を防止という政策は対立概念であり、両立することは矛盾が生じよう。

そして、関与の対立概念は封じ込めではなくて、多様な問題領域において継続的な対話および交流・協力を縮小したり、インセンティブの撤回を意味したりすることになるので、むしろ、こうした政策はいわゆる孤立政策といえよう。たしかに、このような政策はこれまで提供していたものを撤回することになる為に、実質的効果としては、ネガティブサンクションにもなり得るが、封じ込め政策のように直接的に地政学的な手段を活用して行うわけではない。したがって、対象国との継続的対話や交流・協力の拡大およびインセンティブの活用とこれらの縮小は同時に行うことはできないために、関与と反対概念を孤立政策と規定するのが妥当である。また、理論的には、孤立して対象国との関係断絶をしつつ、領土や地政学的影響圏の譲渡を行うことは可能であるために、孤立と宥和は理論的には両立しうるものと捉えられよう。

以上のように対北朝鮮政策で選択しうる政策を見てきたが、金大中政権および盧武鉉政権によって実施されてきた包容政策は関与を基本的な政策基調としていることがわか

るであろう。むろん、朴正熙政権で締結された七・四南北共同宣言や盧泰愚政権の北方外交などは関与政策の一形態として捉えることが可能であるが、それぞれの関与政策は質的に異なっている。したがって、それぞれの政権の対北朝鮮関与政策の相違を明らかにするためには、関与を実施する際の運用原則や実施手段に着目してその相違を検討する必要がある。こうした点を明らかにするために、次節では、関与の運用原則について分類してみよう。

(2) 対北朝鮮接近方法 連携戦略と並行戦略

南北協力をめぐる論点の一つは核問題と南北協力を連携させるのか、あるいは核問題の展開とは別に南北協力を並行して推進するのかという点である。一つ目のアプローチは連携戦略である。これは関与政策を推進する際に、核問題と南北協力や交流を連携させる戦略である。すなわち、南北協力を進展させるためには、まず、北朝鮮の核問題を解決し、その後に南北関係の改善や交流が促進されることになる。たとえば、一九九〇年代初期に発生した第一次核危機において、当時の金泳三大統領は「核をもった相手とは握手ができない」として南北協力を拒否したのはこの立場である。しかし、連携戦略は北朝鮮の核問題に進展が見られない状況では、南北関係の進展に向けて効果的な政策を打ち出すことができず、この場合には、韓国が南北関係

でイニシアチブをとることが難しいばかりでなく、北朝鮮の「通米封南」策に陥る可能性も生じよう。

二つ目は並行戦略である。これは核問題への対処とともに、南北協力や交流を並行して実施する戦略である。とくに、南北協力と交流を活性化させて南北関係の信頼構築や関係改善によって核問題の解決に寄与しようという戦略である。この発想はリベラリズムの系譜にある機能主義に立脚した政策である。したがって、並行戦略では核問題を理由として南北関係がこう着状態に陥ることは望ましくないと考える。むしろ、核問題は核問題として対応していくのと並行して、南北交流や協力を推進していくことを追求する。盧武鉉政権下における平和繁栄政策の基本的推進方法は並行戦略にあったといえる。ただし、北朝鮮の意図や核問題の進展の有無に拘わらず対北支援が継続されるために、それが核開発に転用される可能性などがあるであろう。

二つの相互主義

次に、南北協力を進める際の原則としてしばしば論じられる相互主義について考えてみよう。相互主義については次の二つの点から考える必要がある^④。第一に、特定の相互主義(specific reciprocity)である。特定の相互主義は交換の同時性、等価性、対称性を要求する。したがって、特定の相互主義は相手国による約束の不履行といった行為を防ぐことが可能である。しかし、厳密な等価の交換を要

求するために、合意しうると考えられる交渉を制限することもありうる。また、厳密な相互主義の要求は二国間関係であっても相互の敵対心を引き起こすこともあり得る。たとえば、六者協議の推進原則である行動対行動(action for action)は特定の相互主義の例として捉えることが可能である。

第二に、拡散的相互主義(diffuse reciprocity)がある。拡散的相互主義のパターンはその義務の履行において柔軟な意味での相互主義を適用することによって維持される。拡散的相互主義に基づいて行われる交流は非同時性、非等価性、非対称性が一般的である。また、この相互主義は厳密な互恵性を意味しないために、交渉の促進をもたらす。さらに、拡散的相互主義は不必要な対立の可能性を削減するが、相手国に搾取される可能性を排除できない。和解協力政策や平和繁栄政策では南北協力や交流を促進に重点を置いたために、拡散的相互主義を適用してきたといえよう。以上のように、核問題との関係および南北交流の推進原理をまとめると以下になる。次の四つのパターンを想定できる。なお、それぞれのパターンはあくまでも理念型であり、同一政権下でも時期や問題領域によって他のパターンに移動することもあるし、他の政策と組み合わせられて実施されるの言うまでもない。

まず、④の場合では、核問題の解決あるいは進展と南北協力・交流を連携する。また、南北協力においても厳密な

	特定の相互主義	拡散的相互主義
連携戦略	①	②
並行戦略	③	④

出所：筆者作成

図1 対北朝鮮接近方法

互恵性や同時性を追求する。したがって、核問題の進展を南北協力の条件とし、また、南北協力においては等価の互恵性を追求するという点で、南北交流の進展に対してもっとも厳しい条件が設定されているといえよう。

次に、③のアプローチは南北協力を核問題などに従属させるが、南北協力および交流においては厳密な互恵性や同時性を追求しない。北朝鮮の核実験後の盧武鉉政権がこれに妥当しよう。

平和繁栄政策では並行戦略と拡散的相互主義を追求しようとしたが、北朝鮮の核実験などがあったために、連携と並行を行ったり来たりした。

そして、④では、南北協力を核問題や政治問題と分離して進展させるが、韓国と北朝鮮の交流や協力においては厳密な互恵性を要求するパターンである。盧泰愚政権下では、南北基本合意書の採択の際に、核問題と南北交流を分離し、並行戦略を採用して南北交流を進展させたが、南北交流それ自体には特定の相互主義により重点が置かれていたといえる。

最後に、核問題と南北協力を分離させてそれぞれ対応し、また、南北協力および交流においては拡散的相互主義を適

用するアプローチが④である。このアプローチは南北交流がもっとも進展しやすいと考えられる。なぜなら南北協力や交流に対する制約条件がもっとも緩やかであるからである。しかし、このアプローチは国内的には互恵性の欠如との批判を受けやすく、また、北朝鮮の核問題の浮上に拘わらず南北協力の進展を進展させるために、自国の安全保障の脅威になったり、関連国からの批判や懸念を招来したりする可能性も存在する。金大中政権の対北朝鮮政策は並行戦略と拡散的相互主義を適用した④のパターンであったといえる。

以上のようなアプローチの相違は次の二つの点に関する韓国政府の対北朝鮮認識と大きく関連していると思われる。第一に、北朝鮮の核に対する認識である。北朝鮮は核を保有すること自体が目的であるという見解と北朝鮮の核開発は安全保障の不安に起因するものであり、その脅威が解消されれば核を放棄しようという見解である。前者の場合には、核開発を継続していく状況において対北朝鮮支援の増大は自国の安全保障を脅かすことになる。したがって、南北協力は非核の進展を前提としなければならず（連携）、対北朝鮮経済協力もその進展段階に応じて拡大することになる。一方、後者の場合には、安全保障の側面で北朝鮮の脅威削減に重点を置くとともに、それと並行して南北協力を推進することが南北間の信頼醸成と核問題の解決に寄与するという論理につながる。

第二に、北朝鮮の変化に関わる問題である。北朝鮮が変化している場合に、その要因は南北協力や交流の結果なのか、あるいは北朝鮮自身の内在的論理や必要性によるものなのかという点である。前者の場合には、南北協力を進展させて北朝鮮自らが変化できる条件と環境を作ることが北朝鮮の改革・開放を導く道であると捉えている。また、量的な変化が蓄積されればそれは北朝鮮の構造的変化がもたらされるであろうと考える。したがって、南北協力が進展しやすい拡散的相互主義を愛好するであろう。一方、後者の場合には、北朝鮮は自ら韓国が望むような変化（改革・開放）をしないために、経済妥当性や非核といった条件を付したり、インセンティブを提供したりすることで改革・開放を導く必要が説かれる。それぞれの政策はその理論的前提となっている対北朝鮮認識に起因するものであり、どのアプローチがもっとも効果があるのかについては実証されてはいない。

2 相生共栄の対北朝鮮政策の構想

(1) 政策課題と目標

李明博政権の相生共栄の対北朝鮮政策は過去の政府の対北朝鮮政策の批判的検討に基づいて形成されてきた。まず、これまでの南北協力や対北支援においてはその支援や協力に相応する北朝鮮の変化もたらすことができなかったと認

識している。北朝鮮は先軍政治に固守しており、経済協力に対して軍事分野の緊張緩和と信頼構築には消極であり、その結果、開放と変化をもたらすことができなかったという点である。次に、北朝鮮の核問題を過去の政府は国政の最優先課題として扱ってこなかったと批判的である。北朝鮮の核問題は朝鮮半島の平和を危険にさらす要因として残っており、また、南北関係の発展を妨げるものとなっていると捉えている。したがって、これまでの対北朝鮮政策ではこうした問題に対処することもできず、また、北朝鮮の核やミサイルによって国民の批判が増大していったと認識する。

こうした評価に基づいて、李明博政権の相生共栄の対北朝鮮政策の一つ目の目標は「新しい平和構造」の形成であり、そのためにはまず、北朝鮮の核問題の完全な解決が不可欠であるとする。次に、韓国の確固たる安全保障を基盤として南北間の軍事的緊張緩和と信頼構築を作り上げることである。そして、平和統一を志向する「新しい平和構造の形成」段階に進むとされる。なお、朝鮮半島における「平和体制の構築」は盧武鉉政権下においても最優先課題として位置づけられていた。平和体制の構築とは過去五〇年にわたって朝鮮半島の秩序を規定してきた不安定な停戦状態が平和状態に転換されて、これを保障する制度的発展が成し遂げられた状態を意味する。これは一九九五年の金泳三政権以来推進されてきた韓国の対北朝鮮政策の課題で

あり、その意味では李明博政権の戦略目標もこの系譜に位置づけられるが、非核化に重点が置かれ、非核化の結果として「新しい平和構造」が形成されるとしている点に特徴がある。

第二に、相生と相互補完的な性格をもつ南北協力を追求することである。これまでの経済協力は支援の性格が強かったが、南北間の経済協力がお互いにとって助けになる生産的な経済協力を推進するとしている。これは北朝鮮の経済問題を改善するとともに韓国経済の回復にも寄与するような関係を意味している。したがって、これまでの経済協力事業に見られる不合理性を改善し、高費用な南北協力構造を解決して互恵的な南北協力を拡大しなければならないとする。南北協力推進を実質的なものとするために、①北朝鮮核問題の進展、②経済的妥当性、③財政負担能力、④国民合意の四種類の原則に従って進行するとしている。ただし、こうした原則を固守しつつも南北間合意と北朝鮮の態度にしたがって柔軟に推進するとし、原則に立脚しつつも柔軟性をもった実用主義的な方法をとるとしている。さらに、新たな民間協力事業は市場原理にしたがって自律的に進行されるようにするという。そして、これは究極的には南北経済共同体の構築を目指すことになる。

第三に、社会文化交流の活性化である。まず、南北間交流を通して民族共同体意識を高揚させるという点である。次に、民間の交流を積極的に支援するとともに、形式より

も内実を重視した交流にまで発展させることである。そして、社会文化交流が安定的に拡大されるように制度化の基礎を準備する。このような多様な分野における接触と交流拡大は過去の包容政策を継承しているといえよう。ただし、相生共栄の対北朝鮮政策はこうした交流の中身を重視し、また、交流を制度化することによってより多様な交流を推進しようという試みとなっている。

第四に、人道的問題の解決である。離散家族・拉北者・国軍捕虜など人道的問題に対しては政治的な接近よりも人類普遍的価値の次元から解決していかなければならないという問題意識のもとで、まず、離散家族常時再会の体系構築を追求する。次に、国軍捕虜および拉北者問題解決の進展、そして、北朝鮮の人権改善を人類普遍的価値の次元から接近するとしている。ここでは国連など国際社会と協力することが強調されている。なお、人道的支援の原則としては、政府は条件なしで推進することを表明している。ただし、北朝鮮に対する食糧援助は同胞愛と人道的見地から推進するが、北朝鮮の要請がある場合に北朝鮮住民に対して実質的な助けになる方法で検討し直接支援しようというものである。また、人道支援の趣旨にあうように分配の透明性を重視するとしている。

以上のような李明博政権の対北朝鮮政策の特徴をここで振り返っておこう。まず、北朝鮮の非核化に明確な重点を置いている点である。過去の政府と比べると、北朝鮮が核

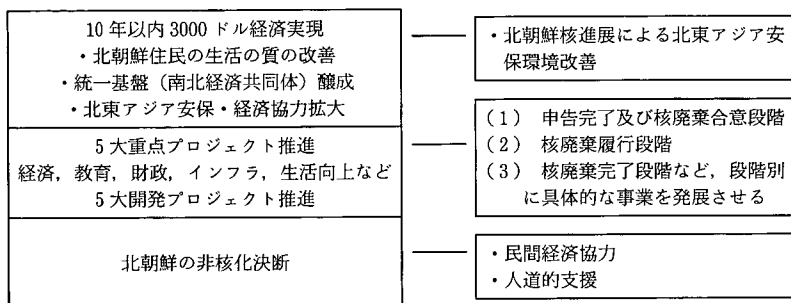
を放棄し、互恵的な協力関係を追求することで持続可能な南北関係発展を実現することを重視している。また、南北協力においては、一方的な対北支援よりも北朝鮮の発展的な変化を推進し、南北双方にとって利益になる相生の協力を推進する。これは包容政策に対する典型的な批判的見解であり、これまでの南北協力は北朝鮮側により利益を提供してきたと捉えている。そして、人権問題を普遍的基準にもとづいて重視し、国際社会との協力を明記している点である。過去の政権は平和体制の構築と経済協力については明示したが、人権問題を普遍的価値として国際社会の協力とともに取り組もうとするのが相生共栄政策の特徴といえよう。

(2) 推進戦略…「非核・開放・三〇〇〇構想」

李明博政権下における対北朝鮮政策の推進戦略の中核は「非核・開放・三〇〇〇構想」である。この構想は北朝鮮の非核化問題で進展がみられて開放政策を推進した場合に北朝鮮の一人当たり国民総生産が一〇年後には三〇〇〇ドルに到達するように経済的支援と南北協力の進展を進めるという対北朝鮮政策構想である。すなわち、同構想は北朝鮮に核を放棄した場合に受けけることができる利益を明示することで北朝鮮の選択を誘導しようという戦略的な方法である。北朝鮮の非核化や改革開放を対北朝鮮政策の目標とする点については保守も進歩も相違はなからう。しかし、

その目標を達成するための接近方法について異なる見解が存在し、保守と進歩の間で激しい対立が繰り広げられてきた。以下ではこの「非核・開放・三〇〇〇構想」について概観してみよう。

「非核・開放・三〇〇〇構想」は南北経済共同体形成のための具体的な実行計画である。北朝鮮の核問題の進展に応じて経済、教育、財政、インフラ、生活上など五大重点プロジェクトを段階的に推進しようとするものである。第一段階においては、北朝鮮が核施設を無能力化し検証を通して確認されると即刻「非核・開放・三〇〇〇構想」の稼働準備に着手する。第二段階では、既存の核兵器および核物質の廃棄の履行過程が速やかに進行する場合には、五大プロジェクト中の教育・生活上のためのプロジェクト稼働に着手する。そして、第三段階は北朝鮮の核廃棄完了にともない五大分野の協力を本格的に稼働するが、そのために四〇〇〇億ドルの国際協力資金の助成を明確にしている。図1は「非核・開放・三〇〇〇構想」の概念図である。ここで留意すべき点は「非核・開放・三〇〇〇構想」は非核・開放を前提とする政策ではなくて、非核・開放化を推進するための手段と位置付けられている点である。換言すれば、非核は核問題が完全に解決された状態ではなくて、核問題が解決していく一連の過程として捉えられているのである。したがって、「非核・開放・三〇〇〇構想」は北朝鮮が核問題を完全に廃棄した場合に稼働するものではない。



出所：統一研究院，p. 26.

図 2 「非核・開放・3000 構想」の概念図

くて、非核化というプロセスのなかでその進展状況に応じて展開されていく。とくに、非核化（denuclearization）は不能化（disablement）から核廃棄（dismantlement）に至る一〇年にわたって転換される一連の過程を包括する概念であるという点である。同様に、開放も北朝鮮が市場経済化を進めて世界市場に編入されていくための一連の過程として捉えられているのである。

李明博政権が発足後、同政権の対北朝鮮政策を関与（engagement）と規定できるのかという問いはひとつの論点であったが、1で提示した関与概念に照らし合わせてみると相生共栄の対北朝鮮政策の政策構想と方向性は関与政策の要素を多く含んでいるということが可能であろう。とくに、「非核・開放・三〇〇〇構想」は五大開発プロジェクトの推進というインセンティブを明示し、非核化にむけた北朝鮮の決断と行動を促そうという段階的な戦略である。とりわけ、経済面でのインセンティブと大規模支援が核をなすために、同政権の対北朝鮮政策構想は経済的関与に重点が置かれているといえる。実際に、李明博大統領自身は金大中大統領と会った際に「自らの政策は大統領と同じである」と述べたという。その意味では、李明博大統領自身が相生共栄の対北朝鮮政策は太陽政策と同じ枠組みであると自らが認識しているのである。

むろん、李明博大統領のこうした発言は前政権の政策をそのまま踏襲することを意味していない。李大統領は二〇

○八年九月八日にソウルの新羅ホテルで開かれた「中央グロバルフォーラム二〇〇八」に出席し、参加者との懇談会で「(太陽政策は)原則的に良いもので、北朝鮮を軟化させ開放させようという趣旨は良いが、韓国が考えていた方向での結果は出なかった」と語った。李大統領のこの発言は、過去一〇年にわたる金大中・盧武鉉政権の包容政策の方向性に同意しつつも、包容政策の限界を認識していることを示している。こうした認識のもとに形成されたものが「非核・開放・三〇〇〇構想」ということになろう。その結果、これまでみてきたように、金大中および盧武鉉政権下では、関与することによって非核・開放を導こうと試みてきたのに対して、相生共栄政策では非核や開放の進展に応じて関与することを提示し、非核や開放を導こうとしているのである。その意味では、相生共栄政策では、関与は目的を達成する手段から目的を達成した結果として得られるインセンティブに変容しているのである。

3 李明博政権の対北朝鮮政策の特徴―

包容政策との比較の観点から

(1) 対北朝鮮政策の具体化

李明博政権の対北朝鮮政策では「非核・開放・三〇〇〇」および「相生・共栄の対北朝鮮政策」を基本としつつ、様々な構想が提示されてきた。その中には、いわば韓国のグラ

ンド・ストラテジーのなかで対北朝鮮政策を位置づけたものやより具体的な方法を示した構想も含まれている。ここではとくに、グラランド・バーゲン戦略と三大共同体統一構想を取り上げてみよう。

グラランド・バーゲン (Grand Bargain)

まず、李明博大統領は二〇〇九年八月一五日の光復節での演説において、北朝鮮への対話の呼びかけを行った。李大統領は「北朝鮮が核を放棄する決心を見せてくれるのであれば」との条件によって、「新しい平和構想」を次のような内容で推進するつもりであると明らかにした。すなわち、「南北経済共同体実現のための高位級会議を設置し、関連国および国際機構との協力を通して、経済、教育、財政、インフラ、生活向上の分野にわたって対北朝鮮五大開発プロジェクトを推進する」というものである。そこでは「北朝鮮が(核廃棄の)決心を見せてくれるなら」と述べて、「決心」を表明すれば対北協力に向かうというインプリケーションをも含んだ内容を示した。

これに続いて李明博大統領は九月二二日、米国外交評議会(CRFE)、コリア・ソサエティー、アジア・ソサエティーによる合同主催の晩餐会において「北朝鮮の核問題を根本的に解く統合された接近法(integrated approach)でなければならぬ」とし「六者協議を通じて北朝鮮の核プログラムの核心部分を廃棄し、同時に北朝鮮に確かな安全保

障を提供して、国際支援を本格化する一括妥結、すなわち
グランド・バーゲン (Grand Bargain) を推進しなければ
ならない」との構想を明らかにした。李大統領の光復節
での北朝鮮への対話の呼びかけとグランド・バーゲン構想
は密接に関連しており、両者を合わせて把握する必要がある
ことはいうまでもない。

韓国政府が提示したグランド・バーゲンには次の二つの
点で顕著な特徴をみることができる。まず、これまで六者
協議で実施されてきた「行動対行動」の原則に基づく段階
的なアプローチとは異なり、交渉の初期段階から北朝鮮の
核プログラムの核心部分を廃棄するという最終目標を想定
することで、非可逆的な核放棄の原則確保を試みている点
である。これは北朝鮮が非核化のそれぞれの段階において
利益を確保するいわば「サラミ戦術」が結局のところ進展
と後退を繰り返してきたという反省のもとに提示されたとい
えると同時に、ブッシュ政権の初期に北朝鮮に対して求
めていたアプローチに類似している。次に、北朝鮮の核問
題において韓国はこの問題の当事者であるということ、北
朝鮮および国際社会に対して明確に提示したという点をあ
らわす。北朝鮮は核兵器の保有に至った要因は米国の対北朝鮮
敵視政策にあり、核問題は北朝鮮と米国との問題であると
認識しているが、北朝鮮の核問題は韓国にとってもまぎれ
もない脅威であり、韓国はこの問題を扱う当事者であるとい
う立場を明示したのである。

三段階共同体統一構想

次に、李明博大統領は二〇一〇年八月一五日の光復節の
慶祝辞において、「三段階共同体統一構想」を提示した。
李大統領はこの演説において「いまや南北関係は新たなパ
ラダイムを要求している」とし、「対決ではなく共存、停
滞ではなく発展を指向しなければならない」と述べた。ま
た、「与えられた分断状況の管理を超えて、平和統一を目
標に定めなければ成らない」として、南北の統一について
も言及した。そして、こうした目標を達成するために、朝
鮮半島の平和を保障するための「平和共同体」、南北間の
経済の統合を準備する「経済共同体」、韓民族すべての尊
厳と自由、生活の基本権を保障する「民族共同体」の形成
を目指す、この過程を通して平和的統一を実現しなければ
ならないとした。

つまり、李明博大統領はこの演説を通して朝鮮半島にお
いて「平和共同体」、「経済共同体」、「民族共同体」の三つ
の共同体を形成していく必要性について述べたのである。
李明博大統領のこの慶祝辞に合わせて、韓国の統一部「統
一分野に関する参考資料」を用意しており、そこではこの
内容をより具体化している。参考資料によれば、三大共同
体統一構想は「相互尊重と協力に基づいた共同体統一推進」
を基本理念とし、「平和、経済、民族共同体は統一を実現
するための三大課題」と位置付けて、それぞれの共同体の

形成を目指していることがわかる。

まず、「平和共同体」とは、北朝鮮の核問題の解決を通して朝鮮半島の実質的平和定着の実現を目指したものである。その手段としては、「グラッド・バーゲン」を通じた具体的な非核化措置を実行し、「朝鮮半島の平和定着」を目指すことである。また、「南北朝鮮の軍備統制など朝鮮半島平和維持のための実質的課題の推進」によって実現を目指すという。

次に、「経済共同体」については、「南北交流協力の安定的発展、南北間の経済統合推進」、「国際社会との共助を通じた北朝鮮経済開発の支援」、「非核・開放・三〇〇〇プロジェクトの本格的稼動を通して北朝鮮住民の生活の質改善および南北間経済格差を縮小」の三つを主要内容として掲げてその目的を実現するとしている。

さらに、「民族共同体」については「様々な分野での同質性の回復、統一のための相生・共栄の南北関係の完成、民族すべての構成員の尊厳と基本権、自由、福祉が保障される共同体の建設」によって実現されるとしている。

このように新たに提示された三段階共同体統一構想も基本的にはこれまでの政策の延長線上にあり、また、李明博政権の対北朝鮮政策の根幹にある「非核・開放・三〇〇〇」の枠の中に位置づけられるものである。まず、「平和共同体」ではグラッド・バーゲンを通して具体的な非核化措置を実行し、朝鮮半島の平和定着を目指しているが、その出

発点は何よりも北朝鮮の非核化進展に焦点が置かれている。次に、「経済共同体」構想においても国際社会との共助とともに、「非核・開放・三〇〇〇」プロジェクトがその核心に添えられており、非核化を通じた経済支援構想である。なお、玄仁沢統一部長官は二〇一〇年八月二十四日に開催された現代北韓研究会創立一〇周年記念学術大会において「平和、経済共同体は段階的前後関係にあるのではなく、機能的に相互作用的に進められる」と述べている^③。つまり、北朝鮮の非核化と開放は先の実施されなければならないものではなく、また、非核化と開放との間で相乗的な効果が想定されているともいえるよう。

(2) 連携戦略と相互主義の原則

ここでは、これまで検討してきた李明博政権の対北朝鮮政策について表1で提示された枠組みに基づいて検討し、過去一〇年にわたって実施されてきた包容政策との相違について明確にしてみよう^④。

まず、李明博政権の対北朝鮮政策は「非核・開放・三〇〇〇構想」に見られるように、南北協力と核問題との連携戦略を推進している。これは金大中政権の和解協力政策や盧武鉉政権下の平和繁栄政策が政経分離原則および核問題との並行戦略を追求してきた点とは明確に異なる。金大中政権の太陽政策では過去の南北関係においては政治的対立と軍事的緊張が南北関係の進展に障害となってきたと把握

してきた。したがって、政治・軍事問題と経済協力を分離して、むしろ南北経済協力の進展を政治軍事分野での緊張緩和に役立てようとしてきたのである。政経分離原則は「DJDクトリン」の主要な運用原則の一つであり、盧武鉉政権下でも第二次核危機が発生したにもかかわらず、この立場を堅持しようと努めたために、米韓関係に齟齬が生じたりもした。

しかしながら、李明博政権はこうした政経分離原則や核問題との並行戦略は北朝鮮の変化をもたらすことができなかったばかりではなくて、北朝鮮の核問題に対して十分な効果をもつことができなかったと理解している。これまでに見てきたように、李明博政権の対北朝鮮政策の推進方法では核問題の解決に重点が置かれている。もちろん、盧武鉉政権下でも核問題の解決を最優先課題として設定してきたことは相違ない。しかし、その方法は「対話を通した問題解決」や「韓国の積極的な役割」を原則として核問題の解決に取り組んだが、核廃棄にむけた十分なインセンティブの提供や戦略を持ち得なかったとの批判を受けてきた。この論争はいわゆるリベリズムの系譜にある機能主義的な立場をとるか、それともリアリズム的な立場をとるかという点と関わっている。また、北朝鮮の政治体制に対して、そのそもそものこうした理論が妥当なのかという点も含めて合意はできていない。

次に、李明博政権の対北朝鮮政策と和解協力政策および

平和繁栄政策は南北協力において相互主義の適用原則が異なるという。和解協力政策および平和繁栄政策は南北の経済協力において拡散的相互主義を適用してきた。林東源長官は金大中政権の太陽政策では持てる者として「先与後得」を適用したという。この原則は盧武鉉政権にも受け継がれて、丁世鉉統一部長官も北朝鮮との相互主義は南北関係の現状に照らし合わせて、非同時性、非等価性、非対称性によって規定されなければならないとしていた。むしろ、金大中政権下の和解協力政策においても特定の相互主義の要素がないわけではない。金大中政権の対北朝鮮政策の三つの原則のひとつに「いかなる武力挑発もけっして容認しない」という原則があるが、西海での南北海軍艦艇が交戦する事態が発展した際に見られたように、安保分野での韓国の断固たる措置は厳格な相互主義を適用しているといえる。

一方、李明博政権の対北朝鮮政策では特定の相互主義を選好している。「厳格な相互主義」は同時性、均等性、対称性を追求する相互主義である。相生共栄の対北朝鮮政策はこれまでの南北協力を一方向的支援策として捉えて、より互恵的な南北協力の拡大を目指している。対北朝鮮政策における拡散的相互主義はかつて人道主義の問題に相互主義の原則を適用しようとして北朝鮮から強い反発を受けた経緯があったという。金大中政権下において韓国側が肥料支援と離散家族再会を連携させようした際に、北朝鮮はこ

れを拒絶し、交渉が決裂した。したがって、林東源はこうした経験則から対北朝鮮政策では「先与後得」をすべきであるとの結論に至ったという。しかし、拡散的相互主義に批判的な勢力はこうした姿勢を「ばらまき」と批判してきたのであり、李明博政権においてはこうした反省にたつて政策が形成されている。

特定の相互主義は相互に十分な信頼関係を構築できていない関係において、一つ一つ確認しながら交渉を進めていく際には有効であり、六者協議における「行動対行動」という行動原則になっている。実際のところ、国交正常化を実現していない米朝関係や日朝関係については特定の相互主義が妥当であろう。ただし、南北関係を通常の国家関係ではなく、特殊な関係として捉える場合やこれまでの対立関係から急速な転換を目指して南北関係の改善と発展をもたらすためにとられた方法が拡散的相互主義であり、DJDクトリンはそれまでの南北関係からのパラダイムシフトとして規定された。その意味では、李明博政権下で提唱されたパラダイムシフトはDJDクトリン以前のパラダイムへの回帰という側面もある。なお、李明博政権で提示されたグラッド・バーゲンでは北朝鮮の核プログラムの核心部分の廃棄を行った際に北朝鮮が受ける利益を提示すること一括妥結を目指すという点で従来の「行動対行動」に基づく原則を超えているようにもみえるが、これは南北協力自体における特定の相互主義の原則から逸脱と言うより

も、核問題と南北協力の連携戦略のなかで段階論から一括妥結論へと踏み込んだ提案であり、依然として特定の相互主義の枠内にあるといえよう。

金大中政権や盧武鉉政権による拡散的相互主義の適用が南北関係の特殊性に起因するものであれば、李明博政権が特定の相互主義を選好する理由は次の二点にも関わっている。まず、李明博政権の対北朝鮮政策では普遍主義に力点が置かれているという点である。和解協力政策や平和繁栄政策は普遍的基準よりも民族の特殊性に比重を置いていたといえる。とくに、国際的基準に合わせて経済改革・開放を推進し、したがって、南北協力を普遍的原理である経済妥当性や市場原理により重点を置いたり、国際的基準に基づいて人権改善や人道問題を対処しようとしたりしているという点である。これは南北問題を人為的あるいは政治的原理あるいは南北間の特殊な基準を重視してきた過去の政権との相違がみられる。

次に、李明博政権では南北協力と国際協力との位置が相対化されているという点である。金大中政権と盧武鉉政権下では六・一五共同宣言や一〇・四宣言に見られるように、「わが民族同士」に比重が置かれていた。とくに、盧武鉉政権下では「南北当事者原則に基づいた国際協力」を推進しようとし、ブッシュ政権が強硬な対北朝鮮政策をとったこともあって北朝鮮問題をめぐって米韓の間で政策上の齟齬も生じた。しかし、李明博政権では南北の自主的な役割

や民族の特殊性を認識する一方で、国際社会との協力を重視している。わが民族同士は排他的なものではなく開かれたものでなければならず、また、南北問題は民族問題であると同時に、国際問題であるとの立場である。

以上みてきたように、李明博政権の相生共栄の対北朝鮮政策は図1の④のアプローチに相当しよう。これは南北交流の進展という点では制約条件がもっとも厳しいものとなっている。理論的にみても核問題との連携戦略は核問題の進展に依存するために、核問題をめぐって硬直状態にあれば南北関係も同時に進展しにくい。とりわけ、グランド・バーゲンでは非核化に対してより踏み込んだ北朝鮮の行動を要求するものであり、そのハードルは高い。したがって、核問題は核問題として対応する一方で、南北協力を進めていくことでその波及効果を安全保障の側面にまでもたせると考える並行戦略とはその点で大きく異なる。また、南北協力それ自体についても拡散的相互主義を適用し、厳密な互恵性を追求しなかったこれまでの政権と比べて、互恵性や経済原理が適用されており、南北協力においてより厳格な基準が設定されることになる。

おわりに

以下、本稿において展開された議論を要約すると以下の四点となろう。

第一に、李明博政権下で提示された「非核・開放・三〇〇構想」、「相生共栄政策」、「グランド・バーゲン」、「三段階共同体統一構想」などは本稿で定義された関与（engagement）政策の多くの要素を含んでいる。しかし、金大中政権および盧武鉉政権下の対北朝鮮政策は関与を通して南北関係の改善と緊張緩和や北朝鮮の変化を導くものと位置づけていたが、李明博政権の対北朝鮮政策は非核・開放の進展に応じて提供しうるインセンティブとして関与が提示されている。したがって、包容政策ではまず関与することから始まるが、李明博政権の対北朝鮮政策は非核・開放のプロセスが開始されない場合には関与それ自体が深化しないという相違がある。

第二に、李明博政権の対北朝鮮政策は核問題への取り組みと南北協力とを同時に並行して進めていくこうとする和解協力政策や平和繁栄政策とは異なり、核問題と南北協力を結びつける連携戦略を適用している。政治問題と経済協力を分離することで南北関係の改善を推進した包容政策は核問題の解決や北朝鮮の改革・開放を導くことができなかったという判断のもとに、連携戦略は非核・開放に応じた段階的な経済協力をインセンティブとして提示することで、核問題や改革開放に対する北朝鮮の決断を求める政策を追求しているのである。さらに、グランド・バーゲンではこうした段階論を超えて北朝鮮の核プログラムの廃棄をもとめる一括妥結をも追及している。

第三に、李明博政権の対北朝鮮政策は過去一〇年の政権とは異なっており、特定の相互主義を愛好している。李明博政権では過去の政権で推進された南北協力とは人為的かつ政治的基準に基づいた一方的な経済支援をその基本としていたととらえており、南北交流では韓国側にとっても利益となる互恵的な関係の構築を目指している。また、李明博政権は南北関係を扱う際に、市場原理や国際的な基準に基づいて人権問題を扱うなど、普遍的基準を重視したりしている。同様に、南北関係では民族の特殊性や南北当事者原則を意識しつつも、開かれたわが民族同士を標榜し、南北問題を国際問題として捉える比重が相対的に増大した。

したがって、第四に、李明博政権の対北朝鮮政策は連携戦略と特定の相互主義をその運用原則として適用しており、南北関係の発展や関係改善という点では和解協力政策や平和繁栄政策と比べてより厳しい制約条件を付しているために南北関係の進展に制約が加えられている。しかし、「非核・開放・三〇〇〇構想」などでは北朝鮮の非核化および開放と大規模経済支援が具体的な計画として示されており、核問題の進展次第では南北関係が急速に進展する可能性を内包している。ただし、北朝鮮は核問題を米朝関係の産物として認識しており、その意味では韓国が当事者性を明確にしても南北関係の進展は米朝関係の従属変数になる可能性は高い。

〔付記〕

本年—金大中・盧武鉉政権の対北朝鮮政策の評価—御茶ノ水書房第三部第一章拙稿「相生・共栄政策と包容政策の比較・検討—関与 (engagement) の視点から—」をもとにして、その後、李明博政権によって提示された新たな政策構想を加えて修正したものである。

注

(1) 林東源『南北首脳会談への道』(波佐場清訳) 岩波書店、二〇〇八年、一九八頁。

(2) 本章では、金大中政権と盧武鉉政権の対北朝鮮政策をそれぞれ和解協力政策(あるいは太陽政策)、平和繁栄政策と表記するが、両政権の対北朝鮮政策を述べる場合には包容政策と表記する。なお、韓国語では engagement を包容政策として訳し同義語として捉えているが、本章では関与 (engagement) は包容政策の手段としてその一部を構成するが、同義とは見なしていない。したがって、本章の目的は李明博政権の対北朝鮮政策を関与 (engagement) の視点からその特徴を描き出すことにあるが、包容政策と同じではないことはいくつかでもない。

(3) 李明博政権の対北朝鮮政策については韓国の統一研究院をはじめとして、すでにいくつかのまとまった研究が出されている。たとえば、〈이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향〉 통일연구원 二〇〇八年、〈통일정책연구〉 제 17 권 1 호 통일연구원 二〇〇八年、〈이명박 정부 대북정책의 추진환경과 정책과제〉 KINU 연구총서 08-09 통일연구

원, 남성욱・서제진외〈한반도상생프로젝트〉(나남 2009년)などがある。本章もこうした研究に多くを依存しているが、あくまでも関与 (engagement) という観点から考察を加えようとするものである。

- (4) 拙稿「関与 (engagement) からみる日米韓の対北朝鮮政策」『北朝鮮は核を放棄するか』徐勝・康宗憲編 見洋書房 二〇〇八年 一五五頁。とくに、以下の点でこれまでの関与の定義とは異なる。まず、政治的行動を政治的行動のパターンとすることで一回限りの戦術的变化ではなくて行動のパターンの変容に影響を及ぼすことを意味している。また、戦略的インセンティブの概念を導入し、ここではポジティブおよびネガティブインセンクションの両方を効果的に使い得る点を明確にした。以下の文献を参照。Randall L. Schweller, "Managing The Rise of Great Powers: History and theory," in Alastair Iain Johnston and Robert S. Ross, eds, *Engaging China*, (New York: Routledge, 1999), p. 14, and Evan Resnick, "Defining Engagement," *Journal of International Affairs*, 54 no. 2, (Spring 2001), p. 564.
- (5) 本節の記述は主として同上「一五五―一五七頁を参考にしつつ補足修正している。
- (6) Resnick, p. 562.
- (7) Stephen R. Rock, *Appeasement in International Politics*, (Kentucky: The University Press of Kentucky, 2000), pp. 21-23.
- (8) 鄭在憲 "관여 (engagement) 정책의 국제정치이론적

기반과 한국의 대북정책。〈國際政治論叢〉제 43 집 1호 (2003), pp. 231-251.

- (9) Victor D. Cha, "Japan's Engagement Dilemmas with North Korea," *Asian Survey*, 41: 4, p. 549.
- (10) Deon Goldenhuys, *Isolated States: A Comparative Analysis* (New York: Cambridge University Press, 1990), pp. 17-18. 日本語で孤立という用語がもてニュアンスからみると必ずしも適切な表現ではないが、そのまま訳語として活用した。
- (11) とりわけ、クリントン政権では、engagementをisolationismの反対語として使用していたという。Robert L. Suettinger, "The United States and China: Tough Engagement," in Richard N. Haass and Meghan L. O'Sullivan, eds., p. 18.
- (12) Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Westview Press, 1989), pp. 146-147, p. 152.
- (13) 林『南北首脳会談への道』四一九頁。
- (14) 同上 一一九頁。
- (15) 以下の記述は主として次の文献に依拠して整理したものである。〈이명박정부 대북정책이슈를 말한다〉。통일연구원 2008년 7월。
- (16) 조민 "미해가방 三〇〇〇구상의 기원방향과 추진전략: 평화의 원리를 향한 노력, 〈이명박정부 대북정책 비전 및 추진방향〉 통일연구원 2008년 7월 pp. 49-50.
- (17) 徐勝・中戸祐夫「二〇〇九」『朝鮮半島の和解・協力』

○年一金大中・盧武鉉政権の対北朝鮮政策の評価』御茶ノ水書房、五一頁。

(18) 「グローバルフォーラム」二〇〇八年九月

(19) 李明博政権の国家安全保障戦略「グローバル・코리아」を提示したものと次々の文献が参考になる。 청와대, 성수환 세계국가, March 2009. この文書においても「グローバル・코리아」戦略のなかで四つの重点課題の一つとして「相生共栄の南北関係」が李明博政権の対北朝鮮政策の核として位置づけられている。

(20) 대통령 연설 제 64 주년 광복절 경축사 “광복의 빛” 대한민국, “二〇〇九年八月一五일”。

(21) 그랜드・바ー겐に関するまとまった研究として, 통일연구원 부회 일관타겔 (Grand Bargain) 방안 추진방향, KINU 학술회의총서 09-02가参考になる。とくに, 그랜드・바ー겐の意義としては八一五頁を参照のこと。

(22) 통일연구원 이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향, 2010년2월22일, p. 92.

(23) 대통령 연설 제 65 주년 광복절 경축사, “함께 가는 국민, 더 큰 대한민국”, 2010년8월15일。

(24) 8・15 경축사 (통일분야) 참고자료。

(25) 아시아경제 2010년8월24일。

(26) この節は以下の文献を参照した。 Sachio Nakato, “South Korea's Paradigm Shift in North Korean Policy and Trilateral Cooperation among the U.S., Japan and Korea,” *International Journal of Korea Unification*

Studies, Korea Institute for National Unification, vol. 17, No. 1, 2008, pp. 41-61, 박정현 “대북정책의 변화와 정책의 비관: 도전과 전략적 선택”, <이명박정부 대북정책 비전 및 추진방향> 통일연구원 2008년, pp. 32-44.

(27) 林『南北首脳会談への道』二〇九頁。

(28) Chung-in Moon, “The Kim Dae-jung Government and Changes in Inter-Korean Relations-In Defense of the Sunshine Policy-,” *Korea and World Affairs*, Vol. XXV, No. 4, Winter, 2001, p. 520.

(29) 林『南北首脳会談への道』二〇八一〇九頁。

(30) 六者協議における「行動対行動」原則では、北朝鮮の非核化とその他五カ国の相応した利益の提供について、双方がそれぞれの行うべき行動を相互で確認しつつ段階的に実施していくことを追及したが、그랜드・바ー겐は段階的な進展よりも一括妥結を目指している点では「行動対行動」原則よりも踏み込んだ提案になっている。しかし、北朝鮮の核兵器の核心部分の廃棄をした場合には、それに相当するだけの大規模経済援助を提供するという点では、特定の相互主義といっているであろう。